



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.003.03.2020

**Pan  
Tomasz Kiliński  
Burmistrz Miasta Nowej Rudy**

Rynek 1,  
57-400 Nowa Ruda

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/079 - „Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce”

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nowej Rudzie, Rynek 1, 57-400 Nowa Ruda (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kiliński, Burmistrz Miasta Nowej Rudy, od dnia 20 listopada 2002 r. i nadal (dalej: „Burmistrz”)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Monitoring źródeł powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania. 2. Działania informacyjne oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych.
Okres objęty kontrolą	Styczeń 2017 r. - grudzień 2019 r. Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami w okresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/29/2020 z dnia 29 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-3)

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

W Gminie Miejskiej Nowa Ruda (dalej: „Miasto”) zorganizowano powszechnie obowiązujący oraz zapewniający odbiór wszystkich odpadów system gospodarowania odpadami komunalnymi. Miasto dokonywało regularnej analizy aktualnego stanu gospodarki odpadami, potrzeb mieszkańców w tym zakresie, ilości powstających odpadów, stanu struktury oraz kosztów funkcjonowania systemu. Zaplanowany i wdrożony system opłat zabezpieczał koszty organizacji usług odbioru i zagospodarowania odpadów, jak również rozwoju niezbędnej infrastruktury w formie Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (dalej: „PSZOK”).

Burmistrz posiadał wymagane prawem informacje o źródłach i sposobach zagospodarowania odpadów, a sprawozdania oraz roczne analizy stanu gospodarki odpadami były rzetelne. Sprawozdania Burmistrza z zakresu gospodarowania odpadami przedstawiano w wymaganym terminie Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego oraz Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

Obowiązujący model sprawozdawczości nie zapewniał jednak możliwości pełnej identyfikacji sposobów zagospodarowania odebranych i zebranych odpadów komunalnych.

W 2017 r. Miasto osiągnęło w stopniu przewyższającym określony prawem<sup>3</sup>, bo 23% (na wymagany 20%) poziom recyklingu odebranych i zebranych od mieszkańców odpadów komunalnych (ustalany łącznie dla frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła). W przypadku odpadów z tworzyw sztucznych 19,2% zostało poddane recyklingowi, a pozostałe 80,7% innym procesom odzysku i unieszkodliwiania (w tym składowaniu) oraz 0,1 % magazynowaniu. W 2018 r. osiągnięty wskaźnik recyklingu, ustalony łącznie dla wykazanych frakcji odpadów w wysokości 24% był niższy od wymaganego (30%). Obniżeniu uległa skuteczność zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, albowiem tylko 11,1% tych odpadów zostało poddane recyklingowi, natomiast pozostałe 88,9% innym procesom odzysku i unieszkodliwiania (w tym składowaniu). Było to niezgodne z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*<sup>4</sup>, stosownie do której zapobieganie powstawaniu odpadów, ich przygotowanie do ponownego użycia i recykling miały pierwszeństwo przed innymi metodami odzysku i unieszkodliwianiem.

Ponadto w Mieście nie zostały przeprowadzone badania składu morfologicznego wytwarzanych odpadów komunalnych. Obowiązek ten wynikał z *Wojewódzkiego Planu gospodarki odpadami dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2016-2022*<sup>5</sup> (dalej: „WPGO”). Do wyznaczania wskaźników sprawozdawczych Miasto przyjęło wielkości ujęte w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami (dalej: „KPGO”). Biorąc pod uwagę fakt przyjęcia przez Miasto wskaźników w tym zakresie zawartych

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Poziom recyklingu został wyliczony na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz.U. poz. 2167), wydanego na podstawie art. 3b ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w latach 2012-2019 (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010) Dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 701, ze zm. Dalej: „ustawa o odpadach”.

<sup>5</sup> Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2016-2022 został przyjęty przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego pierwotnie w grudniu 2016 r., natomiast ponownie w grudniu 2017 r., co nastąpiło po rozpatrzeniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu skargi złożonej przez lokalnego przedsiębiorcę – uchwały.

w KPGO, powyższa nieprawidłowość zdaniem NIK, nie wpłynęła na poprawność sporządzenia sprawozdania.

Podejmowane przez Miasto działania informacyjno-edukacyjne koncentrowały się na informowaniu mieszkańców o zasadach selektywnej zbiórki odpadów oraz o korzyściach ograniczenia ich powstawania. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania te były wystarczające i dostosowane, skalą oraz charakterem, tak do wielkości, jak i zaludnienia Miasta.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OBSZAR 1. Monitoring powstawania odpadów z tworzyw sztucznych, ich ilości oraz zagospodarowania**

Opis stanu faktycznego

1.1. Dokumentem programowym zawierającym analizę gospodarki odpadami na terenie Miasta oraz kierunki działań w tym zakresie był *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Nowa Ruda na lata 2017-2020 z perspektywą do roku 2025*<sup>7</sup>. Program ten wskazywał<sup>8</sup> m.in., że:

[1] gospodarka odpadami komunalnymi prowadzona jest zgodnie z WPGO<sup>9</sup> oraz *Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta*;

[2] zorganizowanie odbierania, zbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych jest obowiązkiem Miasta;

[3] Miasto pobiera od właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która uwzględnia koszty zbierania odpadów w PSZOK, odbierania (transportu), odzysku, w tym recyklingu, a także unieszkodliwiania odpadów zgodnie z obowiązującą hierarchią sposobu postępowania z odpadami;

[4] obowiązkiem odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych objęte są wszystkie nieruchomości (zamieszkałe, jak i niezamieszkałe), na których powstają odpady komunalne.

(akta kontroli str. 4-16)

1.2. POŚ nie przewidywał realizacji zadań, które odnosiły się bezpośrednio do gospodarowania odpadami z tworzyw sztucznych. W obszarze gospodarki odpadami komunalnymi, Program zakładał osiągnięcie celu pn. „Gospodarowanie odpadami zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami” poprzez realizację działań obejmujących w szczególności: [1] prowadzenie oraz wspieranie działań edukacyjno-informacyjnych promujących właściwe postępowanie z odpadami (w tym właściwą ich segregację) oraz ograniczanie ich powstawania (m.in. w wyniku kompostowania, racjonalnych zakupów, napraw); [2] likwidację dzikich wysypisk odpadów; [3] udoskonalanie i rozbudowę systemu selektywnego ich zbierania. Wykazane działania były sukcesywnie realizowane, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 17-19, 164-165)

<sup>6</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>7</sup> Dalej: „POŚ”. Program przyjęty uchwałą Nr 377/XLI/17 Rady Miejskiej w Nowej Rudzie z dnia 28 grudnia 2017 r.

<sup>8</sup> Dotyczy pkt 5.9 Programu Ochrony Środowiska pn. „Gospodarka odpadami i zapobieganie powstawaniu odpadów”, w tym zagadnienia: [1] Odpady komunalne, w tym odpady komunalne ulegające biodegradacji; [2] System gospodarki odpadami na terenie Miasta Nowa Ruda; [3] Zagospodarowanie odpadów komunalnych; [4] Masy odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Miasta w latach 2013-2016; [5] Osiągnięte poziomy recyklingu i odzysku; [6] Odpady zawierające azbest; [7] Gospodarka odpadami i zapobieganie powstawaniu odpadów w kontekście zagrożeń ekstremalnymi zjawiskami środowiska oraz w kontekście adaptacji do zmian klimatu; [8] Gospodarka w obiegu zamkniętym; [9] Analiza SWOT oraz główne zagrożenia i problemy.

<sup>9</sup> Oznacza to *Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2016-2022*, przyjęty uchwałą Nr XLIII/1450/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 grudnia 2017 r.

W latach 2017 – 2019 szczegółowe zasady gospodarki odpadami na terenie Miasta zostały zawarte w *regulaminie utrzymania czystości*<sup>10</sup>. Regulamin ten – stosownie do wymogów w art. 4 ust. 2 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – określa wymagania* w zakresie m.in.: [1] selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, obejmującego papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady; [2] selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego PSZOK w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców Miasta<sup>11</sup>; [3] rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych; [4] utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów; [5] częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

(akta kontroli str. 22-41)

Miasto realizowało wynikający z POŚ oraz z art. 6c *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* obowiązek zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, jak również od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

W badanym okresie odbiór odpadów komunalnych z terenu Miasta oraz utrzymanie PSZOK zlecano specjalistycznej, posiadającej wymagane zezwolenia, firmie Noworudzkie Usługi Komunalne sp. z o.o. w Nowej Rudzie<sup>12</sup> (dalej: „NUK”), tj.:

[1] odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz utrzymanie PSZOK na podstawie 3 umów<sup>13</sup>, przy czym zamówień każdorazowo udzielono w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>14</sup> (tzw. zamówienie in-house);

[2] odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych na podstawie 3 umów<sup>15</sup>, których zawarcie w każdym przypadku poprzedzono postępowaniem w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 p.z.p.).

Z analizy treści umów zawartych z NUK wynikało, że w każdym przypadku przedmiotem umowy była w szczególności organizacja zbiórki odpadów komunalnych (zmieszanych i segregowanych) odpowiadająca wymaganiom określonym w regulaminie utrzymania czystości.

<sup>10</sup> Regulaminy utrzymania czystości przyjęte następującymi uchwałami Rady Miejskiej: [1] Nr 204/XX/16 z dnia 22 czerwca 2016 r., ze zm. (obowiązywał do 10 listopada 2017 r.); [2] Nr 358/XXXIX/17 z dnia 25 października 2017 r., ze zm. (obowiązywał do 31 grudnia 2019 r.). Od 1 stycznia 2020 r. obowiązuje regulamin utrzymania czystości przyjęty uchwałą Nr 122/XIV/19 Rady Miejskiej z dnia 27 listopada 2019 r. Wyżej wymienione regulaminy zostały uchwalone po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kłodzku, zgodnie z art. 4 ust. 1 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*.

<sup>11</sup> PSZOK zapewnia przyjmowanie m.in. odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży.

<sup>12</sup> Spółka NUK powstała w 2002 r. Właścicielami tej spółki są: Gmina Miejska Nowa Ruda (70,7% udziałów) i Gmina Nowa Ruda (29,3% udziałów). Podstawowy profil działalności NUK to: [1] zbieranie, transport i unieszkodliwianie odpadów komunalnych stałych; [2] opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych; [3] usługi letniego i zimowego utrzymania ulic i placów. NUK świadczy usługi na terenie wykazanych gmin – udziałowców.

<sup>13</sup> Dotyczy umów: [1] z dnia 28 lutego 2017 r., ze zm. (ważna do 31 marca 2018 r.); [2] z dnia 23 marca 2018 r., ze zm. (ważna do 31 marca 2019 r.); [3] z dnia 21 marca 2019 r., ze zm. (ważna do 31 grudnia 2019 r.).

<sup>14</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: „p.z.p.”

<sup>15</sup> Dotyczy umów: [1] z dnia 1 marca 2017 r. (ważna do 28 lutego 2018 r.); [2] z dnia 28 lutego 2018 r. (ważna do 28 lutego 2019 r.); [3] z dnia 22 lutego 2019 r. (ważna do 31 grudnia 2019 r.).

**1.3.** Miasto nie w pełnym zakresie wykonywało zadania wskazane w WPGO. Do realizacji m.in. przez gminy przewidziano zadania w ramach dwóch celów. Cel nr 12 – utworzenie systemu monitorowania gospodarki odpadami komunalnymi, w tym prowadzenie regularnych badań składu morfologicznego odpadów komunalnych w każdej z gmin oraz cel nr 15 - kontynuacja prowadzenia przez gminy gospodarki odpadami w ramach regionów gospodarki odpadami komunalnymi.<sup>16</sup>

(akta kontroli str. 42-46)

Miasto w latach 2017–2019 nie przeprowadziło badania składu morfologicznego odpadów komunalnych.

Burmistrz wyjaśnił, że nie wykonywano badań składu morfologicznego odpadów w szczególności ze względu na bardzo wysokie koszty takiej procedury (ok. 100,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 48, 145, 147-149, 212-213, 215)

**1.4.** W harmonogramie rzeczowo-finansowym Krajowego Programu Zapobiegania Powstawaniu Odpadów<sup>17</sup> (dalej: „KPZPO”) wskazano dwa obszary działań rekomendowanych do realizacji przez gminy<sup>18</sup>: utworzenie lokalnej platformy internetowej na rzecz Zapobiegania Powstawaniu Odpadów (2015 – 2017) oraz promowanie i wspieranie, we współpracy z przedsiębiorcami, konsultantami, budowy sieci napraw i ponownego użycia różnego rodzaju sprzętów (2014 – 2018).

Miasto nie stworzyło samodzielnego portalu internetowego stanowiącego wyłącznie bank danych dotyczących zapobiegania powstawania odpadów (dalej: „ZPO”) o zakresie określonym w KPZPO z 2014 r. Jednakże na stronie internetowej *nowaruda.biuletyn.net*<sup>19</sup> utworzono dział pn. „Gospodarka odpadami komunalnymi” stanowiący bank danych o gospodarce odpadami na terenie Miasta. W dziale zamieszczano zarówno informacje, których obowiązek publikacji nałożono na gminy w art. 3 ust. 2 pkt 9 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie*, ale również wszystkie inne przydatne informacje z zakresu gospodarki odpadami (harmonogramy odbioru odpadów, ulotki informacyjne, akty prawne) oraz inne dokumenty określające zasady prowadzenia gospodarki odpadami na terenie Miasta, których elementem jest również zapobieganie powstawaniu odpadów.

W Mieście nie podejmowano działań mających na celu promowanie i wspieranie sieci napraw.

(akta kontroli str. 47-48)

Burmistrz wyjaśniając powody braku realizacji przez Miasto zadań rekomendowanych (nieobligatoryjnych) w KPZPO, stwierdził, że lokalne platformy na rzecz ZPO mają znikomy wpływ na zachowania mieszkańców. W ocenie Burmistrza działania w tym zakresie należy podejmować na szczeblu krajowym, przy czym winny one w szczególności obejmować: [1] wprowadzenie obowiązku skupu opakowań (butelek) plastikowych i szklanych; [2] ograniczenie do niezbędnego minimum lub wyeliminowanie stosowania plastikowych opakowań czy jednorazowych plastikowych wyrobów codziennego użytku (np. sztućce, kubki,

<sup>16</sup> W *Planie inwestycyjnym*, stanowiącym załącznik Nr 1 do WPGO, nie przewidziano realizacji przez Miasto zadań wynikających z przyjętych w WPGO kierunków działań.

<sup>17</sup> Opracowany w 2014 r. na zlecenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, na podstawie art. 29 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., str. 3 ze zm.).

<sup>18</sup> Pod pozycją 10 i poz. 14 tabeli nr 3 pn. Harmonogram rzeczowo-finansowy rekomendowanych działań KPZPO, na str. 55 i 56.

<sup>19</sup> Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Nowej Rudzie.

woreczki, reklamówki); [3] ograniczenia wielkości opakowań sprzedawanych produktów (np. sprzętu AGD, elektroniki, kosmetyków).

Odpady wielkogabarytowe (meble, sprzęt AGD) odebrane od mieszkańców i zebrane w PSZOK najczęściej są bardzo zniszczone i nie nadają się do naprawy i dalszego użytkowania. W przypadku, gdy ktoś pozbywa się takiego wyposażenia mieszkań, będącego jeszcze w dobrym stanie, wyposażenie to jest zazwyczaj przekazywane nieodpłatnie lub za niską odpłatnością innym mieszkańcom, głównie osobom zasiedlającym lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe oraz osobom wskazanym przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Burmistrz wskazał ponadto, że w Mieście funkcjonuje sześć punktów napraw<sup>20</sup>, które zaspakajają potrzeby mieszkańców, a zagadnienia dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów były uwzględniane w prowadzonych kampaniach edukacyjno-informacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 212-215)

**1.5.** Miasto posiadało bieżące informacje o odebranych i zebranych odpadach komunalnych i ich zagospodarowaniu zawarte w sprawozdaniach, o których mowa w art. 9n, 9na i 9nb (z uwzględnieniem art. 9oa) *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. W latach 2017-2018 przedsiębiorca odbierający odpady i prowadzący PSZOK (spółka NUK) na bieżąco w ramach zobowiązań umownych, w wymaganych terminach, bez odrębnego wezwania przekazywał: [1] dokumenty sporządzane na potrzeby ewidencji odpadów; [2] dokumenty potwierdzające osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowanie do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania łącznie ze sprawozdaniami.

Sprawozdanie za 2018 r., w wymaganym terminie, złożył ponadto podmiot zbierający odpady komunalne (punkt skupu).<sup>21</sup>

W okresie objętym kontrolą Miasto nie nakładało kar pieniężnych w związku ze stwierdzeniem nierzetelności danych sprawozdawczych.

(akta kontroli str. 49, 153, 154-158, 159-163)

Miasto w 2017 r. przeprowadziło kontrolę u przedsiębiorcy odbierającego odpady i prowadzącego PSZOK (spółka NUK)<sup>22</sup>. Kontrola ta wykazała nieprawidłowości dotyczące w szczególności: [1] braku możliwości weryfikacji ilości odpadów odebranych oddzielnie dla nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych<sup>23</sup>; [2] braków formalnych lub omyłek w części dokumentacji PSZOK i stacji przeładunkowej odpadów; [3] braku możliwości weryfikacji zapisów monitoringu na stacji przeładunkowej odpadów i PSZOK po upływie 1 miesiąca; [4] wadliwe działającego nadajnika GPS w jednym samochodzie odbierającym odpady (brak możliwości dokładnej weryfikacji trasy przejazdu). Wykazane nieprawidłowości zostały wyeliminowane.

Zastępca Burmistrza Miasta wyjaśniła, że kontrola i nadzór nad przedsiębiorcą odbierającym odpady prowadzona była w trybie ciągłym. Podmiot ten jest spółką komunalną, w której funkcję Zastępcy Przewodniczącego Rady Nadzorczej pełni

<sup>20</sup> W tym: sprzętu AGD – 2 punkty napraw; sprzętu RTV – 1 punkt; komputerów – 3 punkty.

<sup>21</sup> Podmioty zbierające odpady (punkty skupu) mają obowiązek składania sprawozdań począwszy od 2018 r.

<sup>22</sup> Kontrola przeprowadzona w dniach od 20 kwietnia do 29 maja 2017 r. (z przerwami) na podstawie art. 9p ust. 1 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* w celu sprawdzenia sporządzanych przez przedsiębiorcę sprawozdań o których mowa w art. 9n ust. 1 tej ustawy (protokół kontroli nr 3/2017 z dnia 30 maja 2017 r.).

<sup>23</sup> Miasto zawarło z przedsiębiorcą odrębne umowy na odbiór odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych.

Zastępca Burmistrza Miasta. Przedstawiana przez tę spółkę do Urzędu Miejskiego dokumentacja dotycząca gospodarki odpadami była na bieżąco weryfikowana. Podstawę weryfikacji stanowiły dane pochodzące z systemu śledzenia pojazdów z wykorzystaniem systemu GPS oraz z dostarczanych każdego miesiąca raportów odbioru odpadów z terenu Miasta z załączonymi dokumentami wagowymi potwierdzającymi odstawiane do instalacji regionalnych ilości poszczególnych frakcji zebranych odpadów<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 153, 166-171,172, 174-176)

**1.6.** Zweryfikowane przez Miasto sprawozdania przedsiębiorcy odbierającego odpady i prowadzącego PSZOK, a w przypadku 2018 r. dodatkowo sprawozdanie przedsiębiorcy zbierającego odpady, stanowiły podstawę do sporządzenia sprawozdań Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 9q ust. 1 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* Miasto w wymaganym terminie przedłożyło Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego oraz Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska we Wrocławiu roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami za 2017 i 2018 rok (dalej: „sprawozdania Burmistrza”).

Sprawozdania Burmistrza zostały przygotowane poprawnie pod względem rachunkowym. Z danych wykazanych w sprawozdaniu za 2017 r. wynikało, że w okresie tym Miasto osiągnęło wymagany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, metali i szkła, zgodnie z art. 3b *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*<sup>25</sup>, tj. w wysokości 23% przy wymaganym 20%. W przypadku odpadów z tworzyw sztucznych 19,2% zostało poddane recyklingowi, a pozostałe 80,7% innym procesom odzysku i unieszkodliwiania (w tym składowaniu) oraz 0,1% magazynowaniu. W 2018 r. osiągnięty wskaźnik recyklingu, ustalony łącznie dla wykazanych frakcji odpadów w wysokości 24% był niższy od wymaganego (30%). Obniżeniu uległa skuteczność zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, albowiem tylko 11,1% tych odpadów zostało poddane recyklingowi, natomiast pozostałe 88,9% innym procesom odzysku i unieszkodliwiania (w tym składowaniu).

(akta kontroli str. 184-191, 192-196, 226-233)

Jako przyczyny nieosiągnięcia w 2018 r. wymaganego wskaźnika recyklingu oraz spadku skuteczności zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, Burmistrz w wyjaśnieniach, podał:

[1] Wprowadzenie z początkiem 2018 r. nowych zasad segregacji odpadów z tworzyw sztucznych, polegających na selektywnym ich gromadzeniu („u źródła”, w żółtych workach) w ramach zmieszanych odpadów opakowaniowych<sup>26</sup>, zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. *w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów*<sup>27</sup>. Odebrane i zebrane zmieszane odpady opakowaniowe (w tym z tworzyw sztucznych) przetwarzane są (odzysk) w instalacjach komunalnych łącznie z odpadami z innych gmin. Tym samym średni wskaźnik odzysku odpadów z tworzyw sztucznych w instalacji jest taki sam dla wszystkich gmin, co uniemożliwia

<sup>24</sup> Dokumentacja odbioru od mieszkańców i odstawy odpadów do właściwej instalacji.

<sup>25</sup> W brzmieniu obowiązującym w latach 2017 – 2018.

<sup>26</sup> Kod 15 01.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 2028. W myśl przepisów § 4 ust. 4 ww. rozporządzenia frakcje odpadów obejmujących odpady metali (w tym odpady z metali), odpady z tworzyw sztucznych (w tym odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych) oraz odpady opakowaniowe z wielomateriałowe, zbiera się w pojemnikach koloru żółtego oznaczonych napisem „Metale i tworzywa sztuczne”. Wyżej wymienione rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 lipca 2017r.



rzetelną ocenę efektywności systemu selektywnego ich zbierania na terenie Miasta. Dopiero na podstawie danych instalacji komunalnej dotyczących ilości odpadów plastikowych wysegregowanych (odzyskanych) z odpadów zmieszanych z terenu Miasta<sup>28</sup>, a następnie ilości tych odpadów przekazanych ostatecznie przez instalację do recyklera i poddanych recyklingowi Miasto może obliczać wskaźnik odzysku. W latach poprzednich odpady z tworzyw sztucznych<sup>29</sup> były segregowane „u źródła” oddzielnie.

[2] Problem odpowiedzialności zbiorowej za niewłaściwą segregację odpadów komunalnych w zabudowie wielorodzinnej. W pojemnikach (kontenerach) przeznaczonych do gromadzenia zmieszanych odpadów komunalnych przez mieszkańców tej zabudowy występują znaczne ilości odpadów zbieranych w sposób selektywny (szkło, papier, tworzywa sztuczne). Sytuacja taka nie występuje w przypadku mieszkańców domów jednorodzinnych.

[3] Magazynowanie w 2018 r. przez przedsiębiorcę odbierającego odpady i prowadzącego PSZOK 117,220 Mg (53,5%) odebranych i zebranych w tym okresie gromadzonych w sposób selektywny zmieszanych odpadów opakowaniowych, w ramach których pozyskiwano odpady z tworzyw sztucznych.

(akta kontroli str. 184-191, 192-196, 213, 215-217, 218-219, 226-233)

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu NUK (przedsiębiorca odbierający odpady i prowadzący PSZOK) magazynowanie w 2018 r. 117,220 Mg zmieszanych odpadów opakowaniowych spowodowane było bardzo trudną sytuacją (załamaniem) na rynku surowców wtórnych w tym okresie<sup>30</sup>. Pobliskie instalacje komunalne odmawiały przyjmowania tych odpadów, z uwagi na posiadane duże ich stany magazynowe i problemy z przekazaniem wysortowanych z nich odpadów z tworzyw sztucznych do firm recyklerskich. Tym samym NUK, zobligowany do odbioru zmieszanych odpadów opakowaniowych od mieszkańców Miasta, zmuszony był do ich czasowego magazynowania na terenie PSZOK. Odpady te zostały w całości przekazane do instalacji komunalnej w 2019 r. Aktualnie odbierane z Miasta zmieszane odpady opakowaniowe są na bieżąco przekazywane do instalacji.

(akta kontroli str. 180-181, 222-224)

Sprawozdania Burmistrza nie pozwalały na dokładne ustalenie ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych w podziale na frakcje: papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne oraz pełnego i dokładnego sposobu zagospodarowania tych strumieni odpadów. W 2017 r. i 2018 r., ze względu na fakt odbierania od mieszkańców zmieszanych odpadów opakowaniowych<sup>31</sup> (a także ze względu na fakt, że sprawozdania składane Miastu przez podmiot odbierający odpady komunalne i prowadzący PSZOK nie uwzględniały masy odpadów w rozbiciu na ww. frakcje) nie było możliwe ustalenie: [1] dokładnych ilości odebranych i zebranych odpadów w podziale na papier, szkło, metal i tworzywa sztuczne, [2] masy odpadów komunalnych po uwzględnieniu poddania ich procesowi przetwarzania R-12 w instalacjach<sup>32</sup>, [3] ilości odpadów w ramach ww. frakcji wysortowanych z odpadów zmieszanych oraz sposobu ich zagospodarowania innego niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia.

<sup>28</sup> Ustalonych na podstawie uśrednionych wskaźników odzysku plastyku i łącznej masy dostarczonych przez Miasto zmieszanych odpadów opakowaniowych.

<sup>29</sup> Kod: 15 01 02.

<sup>30</sup> Jedną z głównych przyczyn takiej sytuacji było ogłoszenie przez Chiny w połowie 2017 r. zakazu importu 24 frakcji odpadów, w tym m.in. tworzyw sztucznych i papieru.

<sup>31</sup> Dotyczy 2018 r.

<sup>32</sup> Proces R-12 oznacza wymianę odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów odzysku R-1 do R- 10.

W sprawozdaniach Burmistrza za lata 2017 i 2018, w konsekwencji stosowania w obu okresach innego systemu segregacji i liczenia odpadów z tworzyw sztucznych „u źródła”, w sposób odmienny klasyfikowano (przypisano kod) te odpady. W 2017 r. opakowania z tworzyw sztucznych segregowano oddzielnie (kod: 15 01 02), natomiast w 2018 r. w ramach zmieszanych odpadów opakowaniowych (kod: 15 01 06), obejmujących (gromadzone łącznie tworzywa sztuczne, opakowania wielomateriałowe i metale).

Efektom niejednolitego podejścia, o którym mowa, jest nieporównywalność przedmiotowych danych w obu okresach i brak możliwości oceny oraz porównania faktycznej skuteczności selektywnej zbiórki tych odpadów „u źródła”, a także skuteczności instalacji w wysortowywaniu odpadów materiałowych. W sprawozdaniach nie wykazywano odpadów o kodach – 19 12 04 (tworzywa sztuczne i guma) pochodzących z instalacji i urządzeń służących do mechanicznej obróbki odpadów, np. w wyniku sortowania.

Do sporządzenia sprawozdań za lata 2017 i 2018 w Mieście przyjęto do wyliczeń wskaźnik GUS „masa wytworzonych odpadów przez jednego mieszkańca na terenie województwa” wskaźniki odnoszące się do okresów poprzedzających okresy sprawozdawcze, tj. odpowiednio dotyczące roku 2016 i 2017.<sup>33</sup>

Odpady komunalne z tworzyw sztucznych zebrane w Mieście nie zostały poddane przygotowaniu do ponownego użycia lub recyklingowi poza terytorium kraju.

W związku z wejściem w życie z dniem 31 stycznia 2020 r. ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>34</sup>, zmieniającej terminy sprawozdawcze dla gmin i przedsiębiorców w omawianym zakresie, w trakcie kontroli nie było dostępne sprawozdanie Burmistrza za rok 2019 r.<sup>35</sup>

(akta kontroli str. 48, 184-191, 192-196, 220-221, 226-233)

Do sporządzenia rocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi Miasto stosowało platformę informatyczną (serwis)<sup>36</sup> pn. „Baza danych o środowisku” → „Gospodarowanie odpadami komunalnymi”, udostępnioną przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu. Serwis nie dostarczał funkcjonalności polegającej na możliwości eksportu danych w formatach edytowalnych.

(akta kontroli str. 48)

W latach 2017-2019 na terenie Miasta ujawniono i zlikwidowano 91 tzw. „dzikich wysypisk” o łącznej masie 250,88 Mg zinwentaryzowanych w nich zmieszanych odpadów komunalnych<sup>37</sup>, w tym 40 wysypisk (78,4 Mg) w 2017 r.; 30 wysypisk (86,48 Mg) w 2018 r. i 21 (86 Mg) w 2019 r. Sprawców tych wysypisk nie ustalono, a na ich likwidację poniesiono wydatki ogółem w wysokości 60,2 tys. zł<sup>38</sup>.

Według informacji Zastępcy Komendanta Straży Miejskiej w Nowej Rudzie, w okresie tym Straż ponadto ujawniała 115 przypadków gromadzenia zmieszanych odpadów komunalnych poza wyznaczonymi miejscami do ich składowania<sup>39</sup>, przy

<sup>33</sup> W dacie sporządzania sprawozdań nie były dostępne dane GUS obejmujące dany rok sprawozdawczy.

<sup>34</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 150. Zmiany dotyczą art. 9ta ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

<sup>35</sup> Termin złożenia sprawozdania za 2019 r. poprzez system Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami został zmieniony i określony na 30 czerwca 2020 r. w przypadku podmiotów odbierających oraz zbierających odpady i na 31 sierpnia 2020 r. w przypadku gmin.

<sup>36</sup> Serwis opracowany przez ATMOTERM S.A. z Opola.

<sup>37</sup> Brak danych dotyczących szacunkowej ilości odpadów z tworzyw sztucznych w zlikwidowanych dzikich wysypiskach.

<sup>38</sup> Likwidacji dzikich wysypisk, działając na zlecenie Miasta, dokonywał podmiot odbierający odpady komunalne (spółka NUK).

<sup>39</sup> W tym: w 2017 r. – 42 przypadki; w 2018 r. – 41 przypadków; w 2019 r. – 32 przypadki.

czym w 26 przypadkach sprawców ukarano mandataми karnymi w kwocie 3 900 zł, a w pozostałych 89 udzielono pouczeń<sup>40</sup>. We wszystkich ww. przypadkach nie badano masy oraz morfologii odpadów, a sprawcy uprzętnęli teren.

(akta kontroli str. 50, 76, 151)

W badanym okresie Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu (dalej: „WIOŚ”) przeprowadził jedną kontrolę na terenie zamkniętego składowiska odpadów komunalnych, zlokalizowanego przy ul. Niepodległości w Nowej Rudzie<sup>41</sup>. Teren ww. składowiska Miasto (właściciel) wydzierżawiło spółce NUK na lata 2006-2022 z przeznaczeniem na składowisko odpadów, a następnie na sortownię odpadów komunalnych wraz z kompostownią i stacją przeładunkową.<sup>42</sup>

Ustalenia tej kontroli zawarte w protokole kontroli WIOŚ Nr DW/37/2019 z dnia 1 sierpnia 2019 r.<sup>43</sup> wykazały m.in., że:

[1] Na ww. terenie nie prowadzi się składowania odpadów, które zostało zaprzestane z końcem 2009 r. Składowisko objęte jest rekultywacją, której zakończenie wyznaczono na 31 grudnia 2019 r.<sup>44</sup> Realizacja prac rekultywacyjnych wiąże się z prowadzeniem robót na kwaterze składowiska z użyciem sprzętu ciężkiego i związana jest z ruchem pojazdów ciężarowych.

[2] W działalności NUK prowadzonej na terenie składowiska stwierdzono następujące nieprawidłowości: magazynowanie odpadów z naruszeniem warunków decyzji udzielającej zezwolenia na zbieranie odpadów<sup>45</sup>; wydobywanie odpadów ze składowiska odpadów<sup>46</sup>; przetwarzanie odpadów bez zezwolenia; wykorzystanie odpadów wydobywanych ze składowiska do wykonania warstwy rekultywacyjnej<sup>47</sup>; prowadzenie kart ewidencji odpadów na nieobowiązujących dokumentach<sup>48</sup>.

[3] W ramach kontroli składowiska WIOŚ nie badał składu morfologicznego odpadów.

Prezes NUK odmówił podpisania protokołu kontroli i wniósł pisemne uwagi do ustaleń WIOŚ.

W związku z wystąpieniem wykazanych nieprawidłowości WIOŚ wszczął trzy postępowania administracyjne, tj. w sprawach:

- wymierzenia kary pieniężnej za wydobywanie odpadów przez NUK z zamkniętego składowiska odpadów przy ul. Niepodległości w Nowej Rudzie;
- wymierzenia kary pieniężnej za przetwarzanie odpadów przez NUK bez wymaganego zezwolenia z ww. składowiska;
- wstrzymania działalności w zakresie przetwarzania odpadów przez NUK bez wymaganego zezwolenia na terenie tego składowiska.

Do zakończenia czynności kontrolnych NIK ww. postępowania administracyjne nie zostały zakończone wydaniem decyzji.

(akta kontroli str. 115-117, 118-134, 135-140, 141-144)

<sup>40</sup> W tym: w 2017 r. – 3 mandaty (350 zł) i 39 pouczeń; w 2018 r. – 12 mandatów (1 750 zł) i 29 pouczeń; w 2019 r. – 11 mandatów (1 800 zł) i 21 pouczeń.

<sup>41</sup> Działka nr 560/5, 580, 568/10 obręb 5 Nowa Ruda o łącznej powierzchni 24,4857 ha.

<sup>42</sup> Umowa dzierżawy z dnia 1 marca 2012 r. Poprzednio, tj. w okresie od dnia 1 maja 2006 r. do 29 lutego 2012 r. Miasto wydzierżawiało NUK teren tego składowiska na podstawie łącznie 3 umów.

<sup>43</sup> Kontrola WIOŚ przeprowadzona w dniach od 15 kwietnia 2019 r. do 1 sierpnia 2019 r. (z przerwami).

<sup>44</sup> Zamknięcie składowiska i przeprowadzenie prac rekultywacyjnych w terminie dnia 31 grudnia 2019 r. było zgodne z decyzją SR.IV.6621-3/6/MF/07 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 października 2007 r. ze zm.

<sup>45</sup> Decyzja Nr 4/2015 Starosty Kłodzkiego z dnia 23 stycznia 2015 r.

<sup>46</sup> Naruszenie art. 143 ust. 2 *ustawy o odpadach*.

<sup>47</sup> Naruszenie art. 41 ust. 1 *ustawy o odpadach*, pkt 1 i pkt 3 decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 października 2007 r. w sprawie zamknięcia i rekultywacji składowiska oraz pkt 7 instrukcji prowadzenia składowiska zatwierdzonej decyzją Nr 155/2016 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 maja 2016 r.

<sup>48</sup> Naruszenie art. 67 ust. 1 *ustawy o odpadach* oraz przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz.U. poz.1973).

1.7. Burmistrz, wykonując obowiązek określony art. 3 ust. 2 pkt 10 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, corocznie sporządzał analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Analizy te publikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu. Analizy roczne sporządzane były na podstawie sprawozdań złożonych przez podmiot odbierający odpady komunalne i prowadzący PSZOK, podmiot zbierający odpady komunalne<sup>49</sup> i sprawozdań gminnych oraz obejmowały elementy wykazane w art. 9tb ust. 1 pkt 1-7 ww. *ustawy*.

W analizach za 2017 r. i 2018 r. nie dokonywano porównania ilości poszczególnych frakcji odpadów (papier, szkło, metal, tworzywa sztuczne) poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia z ilością tych odpadów (w ramach poszczególnych frakcji) wytworzonych przez mieszkańców w celu ustalenia pozostałej ilości odpadów (oprócz poddanych recyklingowi) i sposobów ich zagospodarowania.

Burmistrz wyjaśnił, że analizy te sporządzono na podstawie art. 9tb *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, z którego nie wynikała konieczność zamieszczania takich informacji.

(akta kontroli str. 211, 218-219)

Z analizy sporządzonej przez kontrolera na podstawie sprawozdań Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami wynikało, że w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego nieznacznie wzrosła, bo o 1,7%<sup>50</sup>, ilość odebranych i zebranych wszystkich odpadów komunalnych.

W przypadku odpadów z tworzyw sztucznych ich ilość wykazana w stosownej pozycji sprawozdania za rok 2018 była niższa od tej wykazanej w roku 2017 o 156,000 Mg tj. o 94,8%<sup>51</sup> (w roku 2017 wykazano 164,620 Mg zebranych tworzyw sztucznych, w roku 2018 było to 8,620 Mg).

Wykazana różnica w ilości odebranych i zebranych odpadów z tworzyw sztucznych w tych latach wynikała ze zmiany sposobu ich segregacji i tym samym różnej ich kwalifikacji. W 2017 r. były one pozyskiwane odrębnie jako odpady z tworzyw sztucznych<sup>52</sup>, natomiast w 2018 r. w ramach zmieszanych odpadów opakowaniowych<sup>53</sup>. W 2018 r. do odpadów o kodzie 15 01 02 kwalifikowano tylko odpady z tworzyw sztucznych (8,620 Mg) pozyskane w sposób selektywny (odrębnie), natomiast odpady te odebrane i zebrane w ramach zmieszanych odpadów opakowaniowych (164,620 Mg) zaliczano do odpadów o kodzie 15 01 06.

Z opisanych wyżej powodów - uwzględniając dodatkowo fakt magazynowania w 2018 r. 117,220 Mg (53,5%) odebranych i zebranych w tym okresie zmieszanych odpadów opakowaniowych - nie było możliwe porównanie rzeczywistej skuteczności selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych<sup>54</sup> oraz skuteczności instalacji w „wysortowywaniu” tych odpadów w latach 2017 i 2018, a tym samym oceny skuteczności systemu selektywnej zbiórki i sortowania odpadów powstających w Mieście.

Udział masy odpadów z tworzyw sztucznych poddanych poszczególnym sposobom zagospodarowania w łącznej masie wytworzonych odpadów tego rodzaju oszacowano w następujących proporcjach:

<sup>49</sup> Dotyczy analizy za 2018 r.

<sup>50</sup> Z 8 303,800 Mg w 2017 r. do 8 445,462 Mg w 2018 r.

<sup>51</sup> W 2017 r. wykazano 164,620 Mg zebranych tworzyw sztucznych, w roku 2018 było to 8,620 Mg.

<sup>52</sup> Kod 15 01 02.

<sup>53</sup> Kod 15 01 06.

<sup>54</sup> Obliczona, jako relacja odebranych i zebranych w danym roku odpadów z tworzyw sztucznych do oszacowanej ilości wytworzonych odpadów materiałowych.

- recykling (i przygotowanie do ponownego użycia)<sup>55</sup> - 19,2% w 2017 r. i 11,1% w 2018 r.;
- inne procesy odzysku, w tym składowanie<sup>56</sup> - 80,7% w 2017 r.; i 88,9% w 2018 r.;
- magazynowanie (tylko w 2017 r.) - 0,1%.

(akta kontroli str. 225-233)

**1.8.** Miasto dysponuje informacjami na temat ponoszonych wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W badanym okresie łączne wydatki z ww. tytułu, grupowane w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” rozdział 900002 „Gospodarka odpadami”, wyniosły 13 631,9 tys. zł, w tym 3 941,1 tys. zł (28,9%) w 2017 r.; 4 030,9 tys. zł (29,6%) w 2018 r. i 5 659,9 tys. zł (41,5%) w 2019 r. Udział wydatków, o których mowa, w zrealizowanych wydatkach budżetu Miasta ogółem, wyniósł ok. 4,6%<sup>57</sup>. Dominujący udział ww. łącznych wydatkach, bo 91,7% (12 494,0 tys. zł<sup>58</sup>) stanowiły wydatki za odbiór i zagospodarowanie odpadów, a następnie wydatki na obsługę administracyjną systemu, funkcjonowanie PSZOK i likwidację dzikich wysypisk, odpowiednio: 4,9% (662,3 tys. zł<sup>59</sup>); 3,0% (415,4 tys. zł<sup>60</sup>) i 0,4% (60,2 tys. zł<sup>61</sup>).

W latach 2017-2019 łączne wydatki na funkcjonowanie systemu (13 631,9 tys. zł) były wyższe od dochodów uzyskanych w ramach gospodarowania odpadami komunalnymi (13 303,2 tys. zł) „per saldo” o kwotę 328,7 tys. zł, w tym w 2017 r. wyższe o 108,4 tys. zł; w 2018 r. niższe o 116,4 tys. zł i w 2019 r. wyższe o 336,7 tys. zł. Zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyniosły w kolejnych latach badanego okresu 663,7 tys. zł, 744,0 tys. zł i 733,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 76-80, 152)

Miasto – za pośrednictwem podmiotu odbierającego odpady (spółka NUK) – pozyskiwało informacje od dwóch podmiotów prowadzących instalacje komunalne, do których przekazywano niesegregowane odpady z jej terenu, o kalkulacji kosztów zagospodarowania zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów przeznaczonych do składowania. W badanym okresie cena netto przyjęcia 1 Mg zmieszanych odpadów wynosiła od 276 zł do 373,80 zł.<sup>62</sup>

(akta kontroli str. 153, 182)

<sup>55</sup> Dane wskazane w cz. Va sprawozdania gminnego za 2017 r. lub w cz. VIIIa sprawozdania za 2018 r.

<sup>56</sup> Poziom składowania poszczególnych frakcji odpadów materiałowych oszacowano łącznie na podstawie: masy odpadów, powstałych po sortowaniu zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIIb sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem (w odniesieniu do ww. sumarycznej masy) danych o składzie morfologicznym odpadów komunalnych, które przedstawiono w Krajowym planie gospodarki odpadami 2022 oraz proporcjonalnie do udziału liczby ludności w poszczególnych typach jednostek (miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, miasta poniżej 50 tys. mieszkańców oraz wsie) w łącznej liczbie ludności Miasta, danych o masie odpadów, powstałych po sortowaniu odpadów selektywnie odebranych, przekazanych do składowania (cz. IV sprawozdania za 2017 r. lub cz. VIIa sprawozdania za 2018 r.), z uwzględnieniem udziału poszczególnych frakcji odpadów materiałowych w łącznej ilości odpadów gromadzonych w sposób selektywny.

<sup>57</sup> W 2017 r. - 3,9% przy kwocie wydatków ogółem 99 854,8 tys. zł, w 2018 r. - 4,2% przy kwocie wydatków ogółem 96 032,6 tys. zł i w 2019 r. - 5,7% przy kwocie wydatków ogółem 99 072,8 tys. zł.

<sup>58</sup> W tym: 3 573,2 tys. zł (28,6%) w 2017 r.; 3 683,3 tys. zł (29,5%) w 2018 r. i 5 237,5 tys. zł (41,9%) w 2019 r.

<sup>59</sup> W tym: 219,8 tys. zł (33,2%) w 2017 r.; 202,7 tys. zł (30,6%) w 2018 r. i 239,8 tys. zł (36,2%) w 2019 r.

<sup>60</sup> W tym: 126,6 tys. zł (30,5%) w 2017 r.; 126,6 tys. zł (30,5%) w 2018 r. i 162,2 tys. zł (39,0%) w 2019 r.

<sup>61</sup> W tym: 21,5 tys. zł (35,7%) w 2017 r.; 18,3 tys. zł (30,4%) w 2018 r. i 20,4 tys. zł (33,9%) w 2019 r.

<sup>62</sup> Cena netto przyjęcia 1 Mg zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych: instalacja komunalna 1: 2017 r. – 288,86 zł; 2018 r. – 318 zł; 2019 r. – 373,80 zł; 2020 r. – 495 zł; instalacja komunalna 2: 2017 r. – 276 zł; 2018 r. – 312 zł; 2019 r. – 364 zł; 2020 r. – 460 zł;

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Miasto nie uzyskało w 2018 r. określonego przez art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poziomu recyklingu ustalanego łącznie dla odebranych i zebranych odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Osiągnięto wskaźnik recyklingu w wysokości 24%, przy wymaganym 30%.

Burmistrz wyjaśniając przyczyny nieuzyskania przez Miasto wymaganego poziomu recyklingu, wskazał na zmianę w 2018 r. sposobu pozyskiwania odpadów z tworzyw sztucznych, tj. w ramach gromadzonych w sposób selektywny zmieszanych odpadów opakowaniowych. Skutkowało to koniecznością odzysku odpadów z tworzyw sztucznych w instalacji komunalnej, przy stosowaniu średniego wskaźnika odzysku tych odpadów w instalacji dla wszystkich gmin, bez względu na rzeczywistą efektywność systemu selektywnego ich zbierania na terenie Miasta. Burmistrz wskazał również na fakt magazynowania przez przedsiębiorcę odbierającego odpady i prowadzącego PSZOK 117,220 Mg (53,5%) odebranych i zebranych w tym okresie zmieszanych odpadów opakowaniowych, w ramach których pozyskiwano odpady z tworzyw sztucznych.

(akta kontroli str. 184-191, 213, 215-217, 218-219)

2. W Mieście nie zostały przeprowadzone badania składu morfologicznego wytwarzanych odpadów komunalnych. Obowiązek ten wynikał z WPGO.

Miasto nie zlecało takich badań, nie zostały one również przeprowadzone przez firmę odbierającą odpady. Jako przyczynę takiego stanu Burmistrz wskazał w szczególności na bardzo wysokie koszty tych badań. Do wyznaczania wskaźników sprawozdawczych Miasto przyjęło wielkości ujęte w KPGO, zgodnie z wytycznymi wynikającymi z załącznika nr 5 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi<sup>63</sup>.

(akta kontroli str.48, 212,215, 184-191, 192-196)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz posiadał wymagane prawem informacje o źródłach i sposobach zagospodarowania odpadów, a sprawozdania gminne (i sporządzone na ich podstawie roczne analizy), przygotowywane były w oparciu o sprawozdania otrzymane od firmy odbierającej i prowadzącej PSZOK. Informacje te nie umożliwiały jednak dokładnego ustalenia ilości odebranych i zebranych odpadów komunalnych w podziale na frakcje: papier, metal, szkło, tworzywa sztuczne oraz pełnego sposobu zagospodarowania tych strumieni odpadów.

Miasto uzyskało w 2017 r. wymagany prawem poziom recyklingu ustalany łącznie dla odebranych i zebranych odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, natomiast w 2018 r. wskaźnik ten w wysokości 24% był niższy od wymaganego (30%). Miasto nie dysponowało wiedzą na temat docelowego zagospodarowania pozostałych ilości tych odpadów, innego niż proces R-12.

Obniżeniu uległa skuteczność zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych. W 2017 r. – 19,2%, a w 2018 r. - tylko 11,1% tych odpadów zostało poddane recyklingowi, a pozostałe 80,7% i 88,9% innym procesom odzysku i unieszkodliwiania (w tym składowaniu) oraz 0,1 % magazynowaniu (tylko w 2017 r.).

<sup>63</sup> Dz.U. poz. 1627. Poprzednio: załącznik Nr 4 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych (Dz.U. poz. 2167). Przepis art. 38 ustawy o odpadach, dotyczący podjęcia przez sejmik województwa uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami utracił moc z dniem 6 września 2019 r.

Było to niezgodne z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ustawy o odpadach, według której, zapobieganie powstawaniu odpadów, ich przygotowanie do ponownego użycia i recykling miały pierwszeństwo przed innymi metodami odzysku i unieszkodliwianiem.

W Mieście nie zostały przeprowadzone badania składu morfologicznego wytwarzanych odpadów komunalnych. Biorąc pod uwagę fakt przyjęcia przez Miasto wskaźników w tym zakresie zawartych w KPGO, zdaniem NIK, powyższa nieprawidłowość nie wpłynęła na poprawność sporządzenia sprawozdania.

(akta kontroli str. 305–306)

OBSZAR

## **2. Działania informacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami oraz zachęcające do ograniczania wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W badanym okresie Miasto w szerokim zakresie prowadziło działania edukacji ekologicznej dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi, w tym w zakresie selektywnej zbiórki odpadów i ograniczenia ich powstawania. Działania te miały charakter ciągły i prowadzone były bezpośrednio przez Urząd Miejski, jak również przez miejskie instytucje kultury (Ośrodek Kultury, Biblioteka Publiczna), jednostki oświatowe oraz przedsiębiorcę odbierający odpady (spółka NUK).

Obejmowały one w szczególności:

[1] Wydruk harmonogramów odbioru odpadów komunalnych z zawierających instrukcje dotyczące zasad prawidłowego segregowania tych odpadów, w tym: w 2017 r. – 3 770 szt. tych harmonogramów, w 2018 r. – 4 800 szt. i w 2019 r. – 4 450 szt. Harmonogramy zostały przekazane mieszkańcom Miasta i zarządom nieruchomości.

[2] Wydruk 2 000 szt. ulotek informacyjnych zasadach segregacji odpadów komunalnych obowiązujących w 2018 r. – ulotki zostały przekazane do instytucji publicznych (szkoły, przychodnie zdrowia) oraz bezpośrednio mieszkańcom i zarządom nieruchomości.

[3] Organizowanie corocznych akcji pn. „Sprzątania świata”, w których brało udział 1 267 w 2017 r., 1 363 w 2018 r. i 1 143 w 2019 r. dzieci i młodzieży z przedszkoli i szkół podstawowych Miasta<sup>64</sup>. W ramach akcji w ww. latach zebrano łącznie około 60,2 Mg odpadów zmieszanych<sup>65</sup>.

[4] Organizowanie każdego roku spektakli edukacyjnych dla dzieci z przedszkoli i klas I-III szkół podstawowych Miasta prowadzonych przez Krakowskie Biuro Promocji i Kultury z Krakowa<sup>66</sup>. Zadaniem tych spektakli była edukacja ekologiczna, w tym zagadnienia dotyczące zasad segregacji odpadów. Prowadzone one były przez profesjonalnych aktorów teatralnych z czynnym udziałem dzieci. W badanym okresie w spektaklach tych uczestniczyło łącznie uczestniczyło 1 112 dzieci<sup>67</sup>.

[5] Zorganizowanie punktu edukacyjnego dla dzieci w pomieszczeniu Biura Podawczego Urzędu. Punkt edukacyjny został wyposażony w zabawki edukacyjne, przybory do rysowania i malowania, książeczki o tematyce segregacji odpadów i ochrony środowiska.

[6] Organizowanie każdego roku przez podmiot odbierający odpady (spółka NUK) - pod patronatem m.in. Burmistrza Miasta Nowa Ruda – konkursów ekologicznych pn. „O srebrną puszkę”, „Zbieramy nakrętki” i „Bezpieczna bateria” dla dzieci i młodzieży

<sup>64</sup> W tym: w 2017 r. dzieci i młodzież z 5 placówek (z 3 szkół i 2 przedszkoli); w 2018 r. z 5 placówek (z 3 szkół i 2 przedszkoli) i w 2019 r. z 6 placówek (z 3 szkół i 3 przedszkoli).

<sup>65</sup> W tym: 19,8 Mg odpadów w 2017 r.; 16,6 Mg w 2018 r. i 23,8 Mg w 2019 r.

<sup>66</sup> W tym: [1] w 2017 r. spektakl pn. „Szukając zielonej planety”; [2] w 2018 r. spektakl pn. „Czarownica Niska Emisja”; [3] w 2019 r. spektakl pn. „Podniebna Misja”.

<sup>67</sup> W tym: 340 dzieci z 2 przedszkoli i 4 szkół w 2017 r.; 364 z 2 przedszkoli i 4 szkół w 2018 r. i 408 z 3 przedszkoli i 4 szkół w 2019 r.

placówek oświatowych<sup>68</sup>. Celem tych konkursów było promowanie, rozpowszechnianie i wdrażanie zachowań pro środowiskowych poprzez przedsięwzięcia recyklingowe oraz ukształtowanie w uczestnikach nawyku selektywnej zbiórki odpadów. W konkursach brało w udział 1 896 uczestników z 12 placówek oświatowych Miasta w 2017 r., 1 627 uczestników z 8 placówek w 2018 r. i 744 uczestników z 7 placówek w 2019 r. W ramach tych konkursów w Mieście zebrano łącznie 11,2 Mg nakrętek od butelek typu „PET”<sup>69</sup>, 1,7 Mg zużytych baterii<sup>70</sup> oraz 0,8 Mg puszek<sup>71</sup>.

(akta kontroli str. 51-75)

W związku z realizacją wykazanych działań ekologiczno-informacyjnych w latach 2017-2019, Miasto poniosło koszty w wysokości 39,8 tys. zł, co stanowiło 0,9% uzyskanych dochodów z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w tym okresie (13 303,2 tys. zł).

Miasto nie prowadziło ewaluacji działań edukacyjno-informacyjnych, a także nie monitorowało efektów kampanii odnoszących się do właściwego postępowania z odpadami komunalnymi. Dane zawarte w sprawozdaniach Burmistrza za 2017 i 2018 r. (z wyłączeniem odpadów budowlanych i rozbiórkowych zaliczanych do grupy 17 oraz odpadów komunalnych zebranych w punktach skupu<sup>72</sup>) wykazują, że w wykazanych latach ilości ogółem zebranych i odebranych odpadów komunalnych kształtowały się na porównywalnym poziomie (w 2018 r. wzrost o 0,9%, tj. o 73,232 Mg<sup>73</sup>). W 2018 r., w porównaniu do roku poprzedniego, odnotowano wzrost łącznej ilości odpadów gromadzonych w sposób selektywny o 15,2% (o 288,042 Mg<sup>74</sup>) i tym samym wzrost ich udziału w ogólnej ilości odpadów o 2,6%<sup>75</sup>, przy jednoczesnym obniżeniu o 2,3% (o 154,810 Mg<sup>76</sup>) ilości odebranych odpadów zmieszanych (niesegregowanych), do czego niewątpliwie przyczyniła się realizacja działań ekologiczno-informacyjnych Miasta propagujących zapobieganie powstawaniu odpadów i ich selektywną zbiórkę.

(akta kontroli str. 81-82, 184-191, 192-196, 225-233)

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że głównych trudności i barier w poprawie zagospodarowania odpadów z tworzyw sztucznych, w tym osiągnięciu wyższej skuteczności selektywnej zbiórki tych odpadów i wyższych poziomów recyklingu upatrywał przede wszystkim w braku możliwości rzetelnego zbadania efektywności systemu selektywnego zbierania odpadów na terenie Miasta. Przyczyną jest, zdaniem Burmistrza, sposób postępowania z odpadami w instalacji regionalnej, który uniemożliwia indywidualną ocenę osiągnięć każdej z gmin w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Ponadto Burmistrz wskazał na problem odpowiedzialności za niewłaściwą segregację odpadów komunalnych w zabudowie wielorodzinnej.

Do istotnych problemów Burmistrz zaliczył również kształtowanie się kosztów odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów gromadzonych w sposób selektywny (w tym odpadów z tworzyw sztucznych) powyżej kosztów zagospodarowania odpadów zmieszanych (niesegregowanych), co stanowi czynnik

<sup>68</sup> Wykazane konkursy były organizowane pod patronatem Starosty Kłodzkiego, Burmistrza Miasta Nowa Ruda i Wójta Gminy Nowa Ruda dla dzieci i młodzieży placówek oświatowych Gminy Miejskiej Nowa Ruda i Gminy Nowa Ruda. Miasto Nowa Ruda było jednym ze sponsorów nagród dla uczestników ww. konkursów.

<sup>69</sup> W tym: w 2017 r. – 4,7 Mg; w 2018 r. – 4,6 Mg i w 2019 r. – 1,9 Mg.

<sup>70</sup> W tym: w 2017 r. – 1,2 Mg; w 2018 r. – 0,3 Mg i w 2019 r. – 0,2 Mg.

<sup>71</sup> W tym: w 2017 r. – 0,3 Mg; w 2018 r. – 0,2 Mg i w 2019 r. – 0,3 Mg.

<sup>72</sup> Sprawozdanie Burmistrza za 2017 r. nie uwzględniało odpadów komunalnych zebranych w punktach skupu.

<sup>73</sup> Z 8 303,800 Mg w 2017 r. do 8 377,032 Mg w 2018 r.

<sup>74</sup> Z 1 498,020 Mg w 2017 r. do 1 726,062 Mg w 2018 r.

<sup>75</sup> Z 18,0% w 2017 r. do 20,6% w 2018 r.

<sup>76</sup> Z 6 805,780 Mg w 2017 r. do 6 650,970 Mg w 2018 r.



demotywuujący. W latach 2017-2019 opłaty te wynosiły od 440 zł do 595,78 zł brutto/Mg w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych oraz od 372,84 zł do 610,04 zł brutto/Mg w przypadku odpadów zbieranych w sposób selektywny. W 2020 r. opłaty te kształtują się na poziomie, odpowiednio: 825,05 zł brutto/Mg i 934 zł brutto/Mg.<sup>77</sup>

W ocenie Burmistrza go zadań każdej gminy powinno należeć wyłącznie zorganizowanie sprawnie działającego systemu odbioru odpadów komunalnych i ich przekazanie do instalacji komunalnej. Miasto nie powinno odpowiadać za osiągnięty poziom recyklingu odpadów, w szczególności odpadów z tworzyw sztucznych, z uwagi na jego ograniczone możliwości w tym zakresie.

(akta kontroli str. 213, 215-217)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Miasto działania informacyjno-edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami koncentrowały się na informowaniu mieszkańców o zasadach selektywnej zbiórki odpadów oraz o korzyściach ograniczenia ich powstawania. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania o których mowa, należy uznać za adekwatne, tj. wystarczające i dostosowane, skalą oraz charakterem, tak do wielkości, jak i zaludnienia Miasta.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Podjęcie skutecznych działań w celu osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów z papieru i tektury, tworzyw sztucznych, metali i szkła, zgodnie z art. 3b<sup>78</sup> ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
2. Podjęcie działań zmierzających do przeprowadzania badań składu morfologicznego odpadów komunalnych, zgodnie z postanowieniami WPGO.

<sup>77</sup> W 2013 r., gdy Miasto wdrożyło „nowy” system gospodarki odpadami komunalnymi, za odbiór, transport i zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych płaciło 390 zł brutto/Mg, natomiast za odbiór, transport i zagospodarowanie tworzyw sztucznych, opakowań wielomateriałowych i metali 250 zł brutto/Mg.

<sup>78</sup> W brzmieniu obowiązującym w latach 2017 – 2018.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 15 kwietnia 2020 r.

Kontroler:  
Zdzisław Błauciak  
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
Dyrektor  
Radosław Kujawiński

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*